# Resolución 244/2025, de 12 de septiembre, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

**Asunto: Expediente CT-481/2021 / Reclamación frente a la falta de acceso una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Pedro Bernardo (Ávila), en su condición de miembro de la Corporación municipal**

## I. ANTECEDENTES

**Primero.-** Con fecha 4 de noviembre de 2021, D. XXX, en su condición de concejal del Ayuntamiento de Pedro Bernardo (Ávila), dirigió una solicitud de información pública a esta Entidad Local. En el "solicito" de esta petición se exponía lo siguiente:

> *"Listado de dietas y kilometrajes pagados por el Ayuntamiento durante los meses de septiembre y octubre. El listado debe ir detallado por fechas y con la identificación de la persona a la que se ha abonado dicha dieta"*

Hasta la fecha, no existe constancia de que la solicitud indicada haya sido resuelta expresamente.

**Segundo.-** Con fecha 20 de diciembre de 2021, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, en su condición de concejal del Ayuntamiento de Pedro Bernardo, frente a la falta de acceso a la información pública indicada en el expositivo anterior.

**Tercero.-** Una vez recibida esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Pedro Bernardo poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que nos informase sobre la actuación que había dado lugar a la citada impugnación.

Con fecha 24 de marzo de 2022, se recibió la contestación del citado Ayuntamiento a nuestra solicitud de informe, en la que ponía de manifiesto lo siguiente:

> *"5.- En relación con el Expte. XXX: retribuciones por dietas y kilometraje abonados por el Ayuntamiento en los meses de septiembre y octubre, este Ayuntamiento manifiesta:*
>
> *1.- Que de todos los Decretos de Alcaldía se da cuenta al Pleno en cada Sesión Ordinaria, según consta en los Borradores de Actas que se publican en el Portal de Transparencia municipal.*

*2.- Que el listado de dichos Decretos es distribuido a los Sres. Concejales en la convocatoria de cada sesión ordinaria. (Se ha adjuntado, consecuencia de la explicación contenida en el punto anterior, Borrador de Acta de la Sesión Ordinaria celebrada con fecha 30 de septiembre de 2021, convocatoria notificada al Sr. Concejal solicitante, así como listado de Decretos)*

*3.- Que las dietas y gastos de kilometraje son aprobados mediante Decreto de Alcaldía una vez presentada la correspondiente solicitud por el interesado.*

*4.- Que el Sr. Concejal tiene libre acceso al libro de Decretos de Alcaldía para consultar dichos gastos, de conformidad con el artículo 15 del Real Decreto 2868/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.*

*5.- Que se están priorizando aquellas solicitudes que consta que el interesado no ha podido acceder a lo solicitado, precisamente para garantizar su derecho de acceso a la información".*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.-** El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

**Segundo.-** La disposición adicional cuarta de la LTAIBG, establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contenciosoadministrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

**Tercero.-** Como cuestión previa al análisis de la actuación impugnada, es necesario analizar la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver la reclamación presentada, considerando que su autor es miembro de una Corporación local y que el objeto de su impugnación es la falta de acceso a una información solicitada por este en el ejercicio de tal condición.

Con carácter general, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece el derecho de los miembros de las corporaciones locales a obtener del Alcalde o Presidente de la Junta de Gobierno local, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. Este precepto se desarrolla en los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF). Nos encontramos, por tanto, ante un régimen específico de acceso a la información pública por razón del sujeto solicitante (cargo representativo local) anterior a la aprobación de la LTAIBG, reguladora de un derecho a la información reforzado debido a su vinculación directa con un derecho fundamental, como es el de participación y representación política postulado en el citado artículo 23 de la Constitución Española.

La propia LTAIBG permite que también los cargos representativos locales, a pesar de contar con un régimen jurídico específico de acceso a la información, puedan utilizar este concreto mecanismo de garantía a través de la aplicación supletoria de aquella. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el punto 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG, *"se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información"*. Puesto que ni la LRBRL ni el ROF prevén un mecanismo específico de garantía distinto del recurso judicial ante una autoridad independiente análogo a la reclamación regulada en el citado artículo 24 de la LTAIBG, esta aplicación

supletoria permite cohonestar la aplicación del régimen específico del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los cargos representativos locales con su carácter privilegiado.

Este criterio relativo a la legitimación de los cargos locales a presentar la reclamación prevista en la LTAIBG ante los correspondientes organismos de garantía de la transparencia que venía manteniendo esta Comisión de Transparencia ha sido confirmado expresamente por el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo (rec. 3382/2020), donde se señala que *"(...) el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que (...) contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (...*)" (fundamento de derecho cuarto).

Por tanto, esta Comisión de Transparencia es competente para tramitar y resolver la reclamación aquí presentada.

**Cuarto.-** La asunción de la competencia de esta Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones presentadas por los miembros de las corporaciones locales en materia de derecho de acceso a la información no impide que el régimen jurídico que deba ser aplicado sea, en primer lugar, el previsto de forma específica en los artículos 77 de la LRBRL y 14 a 16 del ROF, resultando también aplicables en Castilla y León las previsiones recogidas en la Sección 2.ª del Capítulo II de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo, recoge expresamente, también en su fundamento de derecho cuarto, que *"(...) la normativa de régimen local contiene una regulación que desarrolla el derecho de acceso a la información en dicho ámbito por parte de los miembros de la corporación local. Lo que, a efectos de lo establecido en la citada disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, significa que dicho régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, siendo esta de aplicación supletoria (...)"*.

Entre otras y sin perjuicio de lo que más adelante sea necesario pormenorizar, la normativa aplicable de régimen local establece al respecto las siguientes previsiones:

1.- Las peticiones de acceso a la información se entenderán concedidas por silencio administrativo cuando no sean resueltas expresamente en el término de cinco días, a

contar desde la fecha de la solicitud (artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14 del ROF).

2.- Los servicios administrativos están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, entre otros casos, cuando se trate del acceso a la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos (artículos 12.2 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 15 del ROF).

3.- La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los documentos o de una copia de estos. El libramiento de copias se limitará a los casos de acceso libre de los concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Junta de Gobierno (artículos 13 y 14 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, así como 16.1 a) del ROF).

Ahora bien, tal y como se ha expuesto con anterioridad, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que los representantes locales no pueden disfrutar, en ningún caso, de menos garantías que un ciudadano en el momento de ejercer su derecho de acceso a la información, razón por la cual las normas generales expuestas deben cohonestarse ahora con la legislación de transparencia de forma tal que nunca aquel ejercicio sea más restrictivo para un Concejal que para un ciudadano. Este principio puede tener sus consecuencias en aspectos tales como la obtención de copias o la aplicación de los límites al acceso a la información.

En todo caso, la regla general ha de ser favorable a permitir al cargo representativo local ejercitar su derecho. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha recordado en sus Sentencias de 17 de abril y 21 de junio de 2018 lo siguiente:

> *"(...) en caso de duda, la decisión municipal debe ser siempre la de proporcionar un franco acceso a toda la documentación que obre en el consistorio, salvo supuestos excepcionales. Ni siquiera si la oposición realiza una «batería de solicitudes sucesivas» cabe denegar el acceso. El hecho de que no sea interesado en un procedimiento administrativo no impide tomar conocimiento del mismo a un miembro de la corporación municipal. Cabe preguntarse la situación pasiva; ¿en qué perjudica al alcalde y al equipo de gobierno que la oposición tenga acceso a determinados expedientes?; desde luego, no ha sido objeto de sugerencia ninguna circunstancia obstativa. Y finalmente, la afirmación de que tal acceso supone una carga adicional a los funcionarios no sólo debe ser acreditada, sino que perfectamente puede ser solventada permitiendo el acceso a los expedientes sin obtención de copias, por ejemplo".*

**Quinto.-** La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que dirigió la solicitud de información al Ayuntamiento de Pedro Bernardo.

**Sexto.-** En el momento en el que fue presentada la reclamación que ahora se resuelve, la pretensión de acceso a la información que había sido solicitada con fecha 4 de noviembre de 2021, debía entenderse estimada presuntamente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.1 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, y 14.1 del ROF. Por tanto, en aquel momento el objeto de la reclamación era una resolución presunta cuyo contenido era el reconocimiento del derecho del miembro de la Entidad local a acceder a aquella información.

Con carácter general, en aquellos supuestos en los que el interesado ha obtenido por silencio administrativo el derecho de acceso a la información pública solicitada, el acto presunto, desde un punto de vista práctico, puede adolecer de falta de virtualidad o de efectividad, puesto que a pesar de que se haya producido el silencio positivo, la persona solicitante sigue sin ver satisfecho el objeto de su petición (en este caso, la obtención del acceso a la información pedida).

En este sentido y siguiendo lo afirmado al respecto en el Criterio Interpretativo de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP), de 7 de enero de 2016, sobre reclamación en caso de silencio administrativo, la previsión del legislador de crear organismos de garantía en materia de acceso a la información pública que se ofrecen como alternativa a la vía jurisdiccional, es significativa de la voluntad de facilitar a todos los ciudadanos la tutela y garantía del derecho de acceso a la información, en todos aquellos casos en los que este no se vea satisfecho, bien por verse desestimado el mismo expresa o presuntamente al margen de lo dispuesto en la normativa aplicable; bien por no verse materializado efectivamente mediante el acceso solicitado como consecuencia de una mala praxis de la Administración al no cumplir con su obligación de resolver, cuando el silencio sea positivo.

En consecuencia, puesto que los artículos 24 de la LTAIBG y 8 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, reconocen expresamente la posibilidad de interponer ante esta Comisión de Transparencia reclamaciones frente a resoluciones presuntas en materia de acceso a la información pública, resulta coherente con la letra y con el espíritu de estas leyes que, dentro de estas reclamaciones presuntas impugnables, se incluyan también las estimatorias. Lo contrario implicaría que en estos casos se “beneficiara” la actuación incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública.

En cuanto al plazo para interponer reclamaciones frente a resoluciones presuntas, este, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, es, en principio, de un mes a contar desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. En este supuesto, la reclamación fue presentada dentro del plazo de un mes señalado.

**Séptimo.-** Es cierto que el Ayuntamiento ha puesto de manifiesto *"Que el Sr. Concejal tiene acceso al libro de Decretos de la Alcaldía para consultar dichos gastos, de conformidad con el artículo 15 del Real Decreto 2668/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales"*. Sin embargo, respecto a esta cuestión los tribunales han venido señalando que *"(...) corresponde al Ayuntamiento la carga de procurarse una prueba fehaciente e indubitada -por escrito- de los accesos efectivos a la información y documentación que el concejal interese en el ejercicio de sus funciones"* (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 13 y 16 de noviembre de 2017). Más en concreto, señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 13 de noviembre de 2017, lo siguiente:

> *"(...) recayendo sobre el Ayuntamiento el deber de proporcionar el acceso a la información solicitada, según se ha razonado, pues las solicitudes se entienden estimadas por silencio, es a éste al que compete justificar cumplidamente (si se afirma de contrario la falta de cumplimiento) que ha observado debidamente el deber que recaía sobre el mismo, pues no cabe duda que debe documentar tal efectivo cumplimiento, siendo que, además, en el plano procesal, y en cualquier caso, cuenta la Administración con una facilidad probatoria de la que carece, por motivos evidentes, el actor. Es por todo ello que el resultado material de la valoración de la prueba, admitiendo la falta de acreditación que de uno y otro lado concurre, no puede conducir a presumir la existencia de cumplimiento por parte del Ayuntamiento del deber que le correspondía, sino, al contrario, debe conducir a no considerar acreditado dicho debido cumplimiento y, siendo así, debe considerarse vulnerado el derecho a la participación que constituía el fundamento de la acción ejercitada"*

En consecuencia, a los efectos de la resolución de la presente reclamación no se puede entender que el solicitante haya accedido a la información referida en esta petición, puesto que esta circunstancia no ha sido probada por el Ayuntamiento.

**Octavo.-** Comenzando con el análisis material de la actuación administrativa impugnada, el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

En el caso que nos ocupa, el objeto de la petición se refiere al *"Listado de dietas y kilometrajes pagados por el Ayuntamiento durante los meses de septiembre y octubre. El listado debe ir detallado por fechas y con la identificación de la persona a la que se ha abonado dicha dieta"*.

La información solicitada cumple los requisitos del artículo 13, ya que es información pública de carácter económico, relativa al uso de fondos públicos por parte de la Administración municipal y que, por tanto, debe obrar en poder del Ayuntamiento de Pedro Bernardo al haber sido elaborada en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por la legislación de régimen local.

A estos efectos, las dietas y kilometrajes municipales reúnen todos los requisitos señalados en aquel precepto:

- Obran en poder de entidades locales (incluidas expresamente en el artículo 2.1.a de la LTAIBG).

- Se producen en el ejercicio de funciones públicas de los concejales, alcaldes y empleados públicos, en su caso.

- Se financian con fondos públicos municipales

En este caso, el interés público en el conocimiento de la información pública, cuando es solicitada por un concejal en ejercicio de sus funciones de control y fiscalización, debe prevalecer sobre otros derechos en conflicto.

Sobre esta cuestión, resulta relevante que en este supuesto el derecho de acceso a la información es una clara manifestación de la labor de control que deben ejercer los miembros corporativos respecto a la actuación del equipo de gobierno, que es, a su vez, una expresión del derecho constitucional consagrado por el artículo 23 de la Constitución relativo al derecho a la participación política, si bien exige que el Concejal concrete la petición de la información solicitada, como sucede en el caso que aquí se nos plantea; y que el derecho a la obtención de información, en esta concreta reclamación, va ínsito en su condición de miembro de la Corporación, ya que se corresponde con el ejercicio de la función pública que tiene atribuida.

Entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal, se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a la decisión en este órgano, así como también el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las funciones anteriores (Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 14 de marzo de 2011).

En consecuencia, el derecho de acceso a la información pública que consta en las dependencias municipales es un derecho fundamental que tienen *"todos"* los concejales, tanto quienes forman parte del equipo de gobierno, como quienes se encuentran en la oposición. Todos los miembros de la corporación municipal, en ese sentido, tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones.

Desde esta perspectiva del derecho a la igualdad en el ejercicio del cargo público para el cual han sido elegidos por los ciudadanos, los concejales no son terceras personas ajenas a la Administración municipal, puesto que son miembros de la Corporación local, es decir, forman parte de los órganos de la propia Entidad local.

Todo lo aquí solicitado es documentación que no puede considerase ajena a la actuación ordinaria llevada a cabo por el Ayuntamiento de Pedro Bernardo, y sobre ella se pretende llevar a cabo un control por quien tiene un especial interés, en consideración al cargo público representativo que ostenta.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2022, en su fundamento de derecho cuarto, viene a señalar lo siguiente:

> *"Todas las partes conocen y hacen cita de la doctrina que sobre el derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución Española ha establecido tanto el Tribunal Constitucional como esta misma Sala Tercera del Tribunal Supremo, razón por la que no será necesaria mayor precisión para resaltar que el núcleo básico del derecho fundamental de participación política inherente al cargo de concejal está integrado por el derecho a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.*
>
> *Además, el sistema de gobierno y administración basado en el principio democrático-representativo implantado por la Constitución Española (CE) en su artículo 140 viene a remarcar ese derecho que, en definitiva, es la vía para llevar a cabo con total eficacia el cumplimiento de sus respectivos cargos y satisfacer así la confianza legítimamente otorgada por los ciudadanos.*
>
> *Así, en la STS de 19 de julio de 1989 (ROJ: STS 15729/1989 - ECLI:ES:TS:1989:15729), en recurso de apelación núm. 303/1989) se decía que «Este Tribunal Supremo ha señalado con reiteración notoria que el artículo 23.1 de la Constitución, al reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, implica, a su vez, con relación a los asuntos públicos municipales que los concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenecen, tal como a nivel legal ordinario se recoge en el art. 77 de la Ley 7/85, de 2 de abril,*

*de Bases de Régimen Local, según el cual "todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obran en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función"».*

*Recordaremos que el sistema normativo aplicable para el ejercicio de este derecho fundamental de configuración legal es el establecido en la normativa de régimen local, que regula expresamente el tratamiento del acceso de los miembros de las Corporaciones Locales a los registros y archivos en el artículo 77 de la LBRL, y en los artículos 14, 15 y 16 del ROF.*

*En torno al significado, alcance y relevancia constitucional del derecho de los concejales a acceder a la documentación necesaria para el desempeño de sus funciones, existe una copiosa jurisprudencia de la que son exponente las sentencias de esta Sala de 28 de noviembre de 2008 (casación 1133/2005), la sentencia 4 de junio de 2007 (casación 3505/02) y las que en ella se citan de 14 de abril de 2000 (casación 512/1996), 17 de noviembre de 2000 (casación 3973/1996), 27 de noviembre de 2000 (casación 4666/1996) y 30 de noviembre de 2001 (casación 8032/1997).*

*La finalidad del derecho de acceso a la información del concejal es el normal ejercicio de sus funciones con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales, tal y como señala la ya citada STS de 19 de julio de 1989 (recurso de apelación 303/1989) al afirmar que «Indicado el núcleo sustancial del derecho que corresponde a los concejales, en relación con el tema que nos ocupa observamos que el mismo supone una facultad de acceder a la documentación e información existente, de forma que su actividad en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de poder estar plenamente informado de todo lo que conste en los diversos servicio municipales».*

*Se ha dicho en STS de 8 de noviembre de 1998 (ROJ: STS 7847/1988 - ECLI:ES:TS:1988:7847), y ahora reiteramos, que esa participación efectiva en la actuación pública se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos entre los que cabe destacar el derecho de fiscalización de la actuaciones municipales y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, obrantes en los servicios municipales, tanto para esa labor de control como para documentarse con vista a decisiones a adoptar en el futuro.*

*Lo que es cierto es que ninguna de las sentencias dictadas, de las que las anteriores son meramente ejemplificativas, ha considerado válido que el derecho de obtener información puede quedar condicionado a que los datos que se quieren*

*obtener tengan que estar relacionados con los que van a ser tratados en los Plenos municipales y, por tanto, menos aún con los que vayan a celebrarse en un determinado mes, que es lo que la sentencia impugnada admite para denegar la vulneración del derecho fundamental denunciada y que se imputaba al Ayuntamiento de Castañeda (Cantabria).*

*Antes al contrario, la STS de 28 de mayo de 1997 (ROJ: STS 3745/1997 - ECLI:ES:TS:1997:3745), dictada en recurso de casación 4383/1994, afirmaba que «si bien es cierto que la Ley vincula el derecho a la información de los Concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función, sin embargo ni ésta queda limitada al estudio de los asuntos que figuren en el orden del día de los órganos de gobierno ni desde luego es ajena a la misma el examen de la documentación que considere precisa para preparar sus intervenciones o procurar que se introduzcan nueva cuestiones a debate».*

*Desde luego, la limitación apreciada por la Sala territorial no puede ser admitida por mucho que sea el Pleno quien tiene atribuida la función de «control y la fiscalización de los órganos de gobierno» ex artículo 22.2.a) de la LBRL, ya que ello conllevaría que la función de control solo puede ser ejercitada en el seno de tal órgano y tal conclusión no es acorde con la regulación legal del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE. Además, según el artículo 15.b) del ROF, el concejal no necesitara obtener autorización «Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal». Y, en directa conexión con este supuesto de acceso directo a la información, cabe citar al artículo 84 del ROF cuando establece que: «Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma. Cualquier miembro de la Corporación podrá en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integre, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto».*

*Por todo ello, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo será la siguiente: a los efectos del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la CE, el derecho de acceso a expedientes y documentos por parte de los concejales que materialmente reconocen los artículos 77 de la LBRL y 14 del ROF, no puede quedar condicionado a que se trate de asuntos a debatir por el Pleno municipal".*
(El subrayado es nuestro)"

Nos adherimos plenamente a los razonamientos expuestos por el órgano judicial, no alcanzando a comprenderse cuáles podrían ser las razones de interés público que justificarían la denegación del acceso de un cargo electo local a la documentación solicitada, referida en el apartado primero de los antecedentes. Tal acceso, como reiteradamente se ha venido indicando, resulta inherente al ejercicio de las funciones de control, fiscalización y participación política que corresponden a los miembros de las entidades locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 77 de la LRBRL, así como en el marco del principio de transparencia que rige la actuación de las administraciones públicas, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En ausencia de una motivación específica, concreta y proporcionada que acredite un perjuicio cierto y real a un interés público superior, la negativa a facilitar dicho acceso deviene contraria a los principios de legalidad, buena administración y libre ejercicio del cargo representativo.

A mayor abundamiento, y a estos efectos, el Preámbulo de la LTAIBG establece claramente que solo cuando *"los ciudadanos pueden conocer cómo se manejan los fondos públicos"* puede hablarse de transparencia efectiva. Esta declaración de principios se traduce en una presunción de publicidad de toda actividad financiada con recursos públicos. Así, en principio, cualquier gasto derivado del ejercicio de funciones públicas es información accesible al prevalecer el interés público en conocer el destino de los fondos públicos.

Además existe un derecho reforzado de los concejales cuando, el ya citado, artículo 77 de la Ley 7/1985 LRBRL establece:

> *"Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función".*

Este derecho se caracteriza por su universalidad, se aplica a *"todos los miembros"* sin distinción; su amplitud, al abarcar *"cuantos antecedentes, datos o informaciones"*; y con una finalidad específica, *"para el desarrollo de su función"*; es decir, tiene un carácter instrumental al ser un medio para el ejercicio efectivo del cargo.

Este régimen es especial y prevalente sobre el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, por lo que no resulta de aplicación la ponderación prevista en el artículo 15 de dicha Ley, en el caso de los cargos locales.

Tampoco concurren en el presente caso las causas de inadmisión o los límites al derecho de acceso contemplados en los artículos 14 y 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La información económica sobre el destino de fondos públicos municipales

debe ser accesible, facilitando la transparencia y el control democrático de la gestión municipal.

En este estadio del análisis jurídico, procede determinar que podría suscitarse alguna controversia en relación con aquellos datos cuyo tratamiento pudiera incidir en la esfera jurídica de los derechos e intereses de los empleados públicos.

Pues bien, en estos supuestos, este acceso también se ha venido a reconocer, entre otros, en el Informe 0466/2013 de la Agencia Española de Protección de Datos cuando, refiriéndose a una consulta formulada por un Alcalde sobre el acceso de un Grupo Municipal a datos que tienen que ver con diversos conceptos retributivos de los trabajadores de un ayuntamiento, determina:

> *"Por ello en los informes anteriormente citados consideramos que teniendo en cuenta lo señalado, puesto que la Ley atribuye a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el Ayuntamiento en el ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación y sin prejuicio de las especialidades que pudieran derivarse del régimen específico de determinados tratamientos - como los ficheros tributarios, sometidos a las limitaciones previstas en la Ley General Tributaria, pero que no son aplicables a este caso - la cesión de los datos consultada se encuentra amparada por el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999.*
>
> *En todo caso, esta Agencia viene recordando que los cesionarios sólo podrán utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, toda vez que éste es el límite establecido en la Ley de Bases de Régimen Local, indicando a su vez el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 que los datos "no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos". Por ello, la utilización de los datos se limitará al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que sea posible que los concejales den ningún tipo de publicidad a los datos ni los cedan a ningún tercero*
>
> *En concreto en informe de 19 de abril de 2010 se concluía que, con excepción de los datos que no guardaran relación alguna con el ejercicio de la función de control y se refirieran a la esfera particular del personal al servicio del Ayuntamiento, cabría la cesión de los datos de retribuciones del personal indicado, siempre referido a las retribuciones e indemnizaciones percibidas de la propia corporación. Se indicaba así: "Ello, sin embargo, no obsta que dichos concejales tengan, en virtud de lo que se ha venido señalando, derecho a acceder a toda la información referida a las retribuciones satisfechas al personal al servicio del Ayuntamiento, con el adecuado desglose de todos los conceptos retributivos satisfechos, por existir una norma legal habilitante de dicha cesión,*

*siendo adecuado a las funciones de los concejales el acceso a tal información para el ejercicio de su función de control."*

*Se reitera mediante el presente informe, por tanto, la doctrina mantenida por esta Agencia, especificando que la petición de información no tiene por qué explicitar y motivar especialmente la finalidad perseguida con los datos a cuyo acceso se pretende, siempre que de la misma se derive su carácter de ejercer por parte de los concejales la función de control de la acción del Gobierno Municipal.»*

En la actualidad las referencias a la Ley 15/1999, deben entenderse realizadas a Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (artículo 8), y al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), especialmente en el artículo 6 apartados c) y e).

Las dietas y gastos de kilometraje constituyen indemnizaciones por razón del servicio destinadas a compensar gastos efectivamente producidos en el ejercicio de funciones públicas, diferenciándose conceptualmente de las retribuciones al carecer de naturaleza salarial. Estos gastos se rigen por baremos oficiales, requieren justificación documental y se integran en la gestión presupuestaria municipal como partidas de gasto público sujetas a control y transparencia. Su finalidad compensatoria y su sujeción a procedimientos reglados de justificación les confieren una menor expectativa de privacidad en comparación con otros datos personales.

Recordemos, nuevamente, que quien solicita la información era un miembro de la Corporación local, en legítimo ejercicio del cargo público para el cual ha sido elegido por los ciudadanos. En este sentido, este concejal no es una tercera persona ajena a la Administración municipal, sino que forma parte de los órganos de la propia Entidad local.

Finalmente, cabe indicar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información de los cargos locales siempre ha de entenderse sin perjuicio del deber de guardar reserva en relación con la información a la que se accede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.3 del ROF. Del mismo modo, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento de los datos obtenidos (artículo 15.5 de la LTAIBG), razón por la que deben ser disociados u ocultados aquellos datos personales que resulten irrelevantes para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación que, en su caso, pudieran aparecer en la documentación solicitada. Este límite, en realidad, opera en relación con todo acceso a datos personales por parte de un cargo representativo, puesto que si bien la protección de tales datos debe ceder ante el interés público que representa el adecuado ejercicio por este de su función de participación y

representación política, siempre que el conocimiento de aquellos datos sea irrelevante para el ejercicio de aquella función no primará el interés público sobre la protección de los datos y no se encontrará justificado el acceso a estos por parte del cargo electo.

**Noveno.-** El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

*"El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días".*

En el caso que aquí nos ocupa, dado que el reclamante no ha señalado otro medio, el acceso a la información pública se realizará de la forma ordinaria en la que recibiera aquel la información del Ayuntamiento, en su condición de miembro de la Corporación municipal.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

**RESUELVE**

**Primero**.- **Estimar** la reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por D. XXX a la falta de acceso a una información solicitada al Ayuntamiento de Pedro Bernardo (Ávila).

**Segundo.-** Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Pedro Bernardo deberá facilitar a la parte reclamante el listado pormenorizado de los pagos efectuados en concepto de dietas e indemnizaciones por kilometraje de los meses de septiembre y octubre del año 2021, especificando fecha, importe y destinatario.

**Tercero.-** Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Pedro Bernardo.

**Cuarto.-** Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los

artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López